



Common Fund
for Commodities



Food and Agriculture
Organisation

Atelier *de* formation-échange

*Dossier technique
sur les normes de production,
de stockage et de distribution
des semences d'arachide
en milieu paysannal*



Groundnut
Germplasm
Project



International Crops
Research Institute
for the Semi-Arid
Tropics



Centre de Coopération
Internationale
en Recherche Agronomique
pour le Développement



Institut Sénégalais
de Recherches Agricoles



S e s s i o n

7

Politique et législation semencière

texte préparé par H. Feyt¹

1. Cirad-amis, 34398 Montpellier Cedex 5, France.

Introduction

Les ressources génétiques regroupent l'ensemble des espèces, variétés ou races, végétales ou animales ainsi que les souches de micro-organismes. Ce sont les sélectionneurs qui ont les premiers eu le souci de rechercher, identifier, cataloguer, caractériser, collecter et conserver ces ressources génétiques, pour la bonne et simple raison qu'elles constituent leur «matière première».

On peut définir le travail du sélectionneur comme consistant à «assembler des gènes», afin de répondre à un besoin de l'agriculture en utilisant le réservoir de diversité le plus pertinent par rapport aux objectifs qui lui sont donnés. Dans cette perspective, le sélectionneur n'est à aucun moment propriétaire des gènes qu'il combine et le profit qu'il peut tirer de son activité dépend uniquement des combinaisons de gènes originales apportant de nouvelles qualités ou de plus grandes performances au niveau de la production ou de l'utilisation de l'espèce exploitée. C'est sur ces bases que pendant plusieurs siècles, les ressources génétiques ont circulé très librement à travers le monde au sein de la communauté scientifique et des sélectionneurs, et qu'un grand nombre d'Etats ont constitué à leur frais des collections internationales dont ils mettaient sans contrepartie le contenu à disposition de tous.

Deux raisons essentielles - et concomitantes - ont complètement bouleversé cette situation. D'une part, la mondialisation des échanges, qui fait que tout pays producteur est soumis à la concurrence exacerbée qui règne sur le marché mondial, d'autre part le développement des nouvelles biotechnologies - qui en permettant d'identifier, isoler, cloner et transférer le support de l'information génétique -, ont posé la question de la propriété des gènes et des constructions génétiques, et par voie de conséquence celle des organismes vivants les contenant : plantes, animaux et micro-organismes.

Dans le domaine du végétal qui nous intéresse, les statuts des différents types de ressources génétiques sont en effet loin d'être clairs et stabilisés car des débats animés continuent d'avoir lieu à tous niveaux. Nous essaierons cependant d'en dégager les principales orientations.

Les différents types de ressources phytogénétiques

L'expression «ressources génétiques» est très générale. Il est important tout d'abord de préciser, d'une part le champ des espèces couvertes, d'autre part les différents types de ressources génétiques.

Ainsi, si on se limite aux « ressources phytogénétiques pour l'agriculture et l'alimentation », les espèces à prendre en considérations sont :

- la grosse douzaine de céréales et d'oléo-protéagineux qui constituent l'essentiel des apports énergétique, protéique et lipidique d'une grande partie de l'humanité, à laquelle il faut ajouter
- les espèces locales (dont l'importance pour l'alimentation régionale peut être décisive)
- les fruits et légumes fournissant l'apport vitaminique indispensable à la sécurité alimentaire telle que définie par le Sommet Mondial de l'Alimentation
- les fourrages nécessaires à la nutrition animale, et enfin
- les cultures de rente fournissant aux Etats producteurs les rentrées de devises qui contribuent au développement national.

Du point de vue technique, le débat international distingue classiquement trois grands types de ressources génétiques végétales¹ :

Tout d'abord, les ressources se rapportant aux espèces actuellement à la base de notre alimentation et de notre agriculture, cultivées ou exploitées, et qui le plus souvent ont fait ou font l'objet de travaux d'amélioration génétique. Elles se répartissent entre les sept catégories suivantes :

Les variétés issues de la sélection moderne, qui sont ou ont été commercialisées et que l'on peut elles-mêmes classer en cinq catégories :

- 1) les variétés classiques protégées par un COV²
- 2) les variétés transgéniques protégées par brevet(s) et par un COV
- 3) les variétés transgéniques protégées uniquement par brevets
- 4) les variétés commercialisées sans protection, dont les anciennes variétés protégées tombées dans le domaine public
- 5) les anciennes variétés qui, devenues obsolètes, ne sont plus ni commercialisées ni cultivées.

A ces ressources génétiques «modernes» s'ajoutent :

- 6) Les variétés et cultivars traditionnels issus des pratiques des agriculteurs (qui selon les espèces et les régions du monde considérées peuvent avoir ou être pratiquement disparues ou au contraire représenter la quasi totalité des surfaces cultivées).
- 7) Les espèces plus ou moins sauvages apparentées aux précédentes, auxquelles les sélectionneurs ont eu et continuent d'avoir recours pour l'introduction de caractères d'intérêt. Avec les techniques avancées du sauvetage d'embryons, de recours à des "espèces pont" pour pouvoir bénéficier des gènes d'espèces éloignées, ce cercle des espèces apparentées s'est considérablement élargi au cours des dernières années.

La Convention UPOV

Jusqu'à l'entrée en vigueur en août 1968 de la première Convention UPOV³, soit sept ans après son adoption à Paris, les sélectionneurs de quelque pays que ce soit ne disposaient pas d'un système juridique adapté leur permettant de véritablement protéger les résultats de leurs travaux afin d'en retirer un revenu légitime.

Le premier texte portant création de l'UPOV a été adopté en 1961 puis révisé à plusieurs occasions (1972, 1978, 1991). La rédaction de 1991 qui prévaut actuellement est entrée en vigueur le 24/04/1998. Nous rappellerons brièvement ci-dessous les activités et le rôle de cette organisation ainsi que les caractéristiques essentielles de la protection accordée sur la base du texte le plus récent.

«L'objet de la Convention UPOV est de promouvoir la reconnaissance par les Etats membres de l'Union des mérites des obtenteurs de nouvelles variétés végétales, par la mise à leur disposition

1. Dans cette typologie, nous nous limiterons volontairement aux seules ressources génétiques constituées par des entités vivantes ; nous excluons délibérément de cet exposé les gènes d'intérêt clonés, les constructions génétiques, etc. qui constituent désormais eux aussi de véritables ressources génétiques.

2. Certification d'obtention végétale.

3. UPOV : Union internationale pour la protection des obtentions végétales, dont le siège est à Genève (Suisse), dans les locaux de l'OMPI (Office mondial de la protection de la propriété intellectuelle).

d'un droit exclusif de propriété, sur la base de principes uniformes et clairement définis». Pour bénéficier de la protection, une variété doit être :

- 1) distincte de toute variété existante notoirement connue
- 2) suffisamment homogène
- 3) stable
- 4) nouvelle, en ce sens qu'elle ne doit pas avoir été commercialisée avant certaines dates fixées par rapport à la date de dépôt de la demande de protection
- 5) et posséder une dénomination.

Sous réserve du respect de ces conditions, un (C.O.V.) est délivré à son obtenteur pour une durée fixée au minimum à 20 ans pour les espèces annuelles et 25 ans pour les espèces ligneuses. Ce titre de propriété permet que soit soumis à l'autorisation préalable de son titulaire, l'ensemble des actes suivants - qui correspondent de fait à la commercialisation de la variété - accomplis à l'égard du matériel de reproduction ou de multiplication :

- 1) la production ou la reproduction
- 2) le conditionnement aux fins de la reproduction ou de la multiplication
- 3) l'offre à la vente
- 4) la vente ou toute autre forme de commercialisation
- 5) l'exportation
- 6) l'importation
- 7) la détention à l'une des fins mentionnées aux points 1i) à 6) ci-dessus.

Sont également soumis à l'autorisation préalable de l'obteneur ces mêmes actes mentionnés aux points i) à vii) accomplis à l'égard du produit de la récolte, y compris des plantes entières ou des parties de plantes, si celui-ci a été obtenu par utilisation non autorisée de matériel de reproduction ou de multiplication de la variété protégée.

En outre, la Convention prévoit que facultativement, chaque Etat peut, à son initiative, étendre la portée de ces mêmes droits aux produits fabriqués directement à partir d'un produit de récolte de la variété.

Ces droits s'appliquent à la variété protégée, mais aussi aux variétés essentiellement dérivées de la variété protégée, aux variétés qui ne se distinguent pas nettement de la variété protégée et aux variétés dont la production exige l'emploi répété de la variété protégée (cas des variétés hybrides).

Cependant, ce droit est limité par trois exceptions et une possibilité laissée à l'initiative des Etats. Ainsi, le droit d'obteneur qui vient d'être décrit ne s'étend pas :

- 1) aux actes accomplis dans un cadre privé et à des fins non commerciales,
- 2) aux actes accomplis à titre expérimental,
- 3) aux actes accomplis aux fins de la création de nouvelles variétés ainsi qu'aux actes accomplis avec de telles variétés⁴.

En outre :

- chaque Etat peut en dérogation du droit d'obteneur décrit ci-dessus autoriser les agriculteurs à utiliser à des fins de reproduction ou de multiplication, sur leur propre exploitation, le produit de leur

4. Cette exception au droit de l'obteneur, désignée par l'expression « privilège de l'obteneur » a été souvent volontairement (?) ignorée ou incomprise par ceux-là mêmes qui ont longtemps critiqué le système UPOV.. et lui trouvent aujourd'hui plein de qualités face à la brevetabilité des variétés transgéniques.

récolte⁵. Mais cela "dans des limites raisonnables et sous réserve de la sauvegarde des intérêts légitimes de l'obteneur⁶".

Ces deux derniers points fondent toute la valeur du système sui generis adapté aux variétés végétales que constitue la Convention UPOV et marquent toute sa spécificité par rapport au système du brevet. Ainsi, toute variété protégée :

- demeure en libre accès en tant que ressource génétique et peut donc être intégrée par quelque sélectionneur que ce soit dans un programme d'amélioration variétale (alors que l'on parlerait ici de brevet dépendant ou de perfectionnement) ;
- peut être multipliée par un agriculteur pour réensemencer ses propres champs alors même que le produit agricole qui en est issu peut être mis sur le marché, ce qui est impensable dans le cadre du brevet.

Contrairement à ce qui a été trop souvent dit, la convention UPOV, loin de conduire à l'appropriation des ressources génétiques et à l'asservissement de l'agriculteur établit tout à l'opposé la complète accessibilité des nouvelles variétés en tant que source de variation génétique et ouvre un très large espace de liberté au niveau de chaque agriculteur.

Au 29 mars 2001, 47 pays étaient parties à la Convention UPOV, l'année 1999 ayant été marquée en particulier par l'adhésion de pays majeurs comme la Chine et le Brésil. Chacun de ces Etats reconnaît sur son territoire aux ressortissants des autres parties contractantes, qu'ils soient personnes physiques ou morales, des droits identiques à ceux qu'il accorde à ses propres ressortissants. Par ce système de réciprocité, l'accès aux ressources génétiques extrêmement élaborées que sont les variétés modernes est libre et facilité pour tous les sélectionneurs des Etats membres de l'Union. A noter que par sélectionneur, on entend aussi bien la société multinationale que le particulier passionné travaillant au fond de son jardin, les modalités et les coûts liés à la demande de protection étant extrêmement simples et réduits, ce qui n'est généralement pas le cas des demandes de brevets !

L'engagement international sur les ressources génétiques

Jusqu'au début des années 80, les ressources génétiques de tous ordres - mais surtout les végétaux et le système UPOV s'inscrit intégralement dans cette logique - ont été échangées très librement entre les chercheurs et les professionnels de tous les pays du monde, sous la seule réserve du respect des normes phytosanitaires visant à empêcher la diffusion des parasites, maladies ou virus.

Cet état de fait avait été en quelque sorte «institutionnalisé» au niveau international au travers de «l'Engagement international sur les ressources phylogénétiques pour l'alimentation et l'agriculture» adopté à Rome en novembre 1983. L'adoption de l'Engagement allait de pair avec la création de la Commission des ressources phylogénétiques de la FAO (Résolution 9/83).

5. Dérogation plus connue sous l'appellation de «privilege de l'agriculteur» à ne pas confondre avec le «droit des agriculteurs» dont il sera fait pour la première fois mention dans "L'engagement international sur les ressources génétiques" de la FAO (Cf plus loin).

6. C'est déjà le cas pour l'Allemagne, la Suède, le Royaume-Uni, les Pays-Bas, et devrait intervenir prochainement en France.

L'Engagement était complété lors de la vingt cinquième session de la Conférence de la FAO (Rome, novembre 1989), par les deux résolutions suivantes :

– La Résolution 4/89, intitulée "Interprétation concertée de l'Engagement international" qui, dans le «but de jeter les bases d'un système mondial équitable et, par conséquent, solide et durable» établissait en particulier les points suivants :

- «Les droits des obtenteurs tels qu'ils sont reconnus par l'UPOV (Convention de Paris du 2 décembre 1961, révisée en 1972 et 1978) ne sont pas incompatibles avec l'Engagement international».
- «Les Etats adhérents à l'E.I. reconnaissent l'énorme contribution que les agriculteurs de toutes les régions ont apportée à la conservation et à la mise en valeur des ressources phytogénétiques... ce qui justifie le concept de droit des agriculteurs».

– La résolution (5/89), intitulée "Droits des agriculteurs" qui, sans doute dans le souci d'une certaine symétrie avec la reconnaissance du "droit des obtenteurs", appuie le concept de "droits des agriculteurs" découlant de «leurs contributions passées présentes et futures à la conservation, l'amélioration et la disponibilité des ressources phytogénétiques» tout en précisant que ces droits «sont dévolus à la communauté internationale qui, en tant que dépositaire pour les générations présentes et futures d'agriculteurs, doit assurer aux agriculteurs tous les bénéfices qui leur reviennent, les aider à poursuivre leur action et appuyer la réalisation des objectifs globaux de l'Engagement international».

Cependant, lors de la vingt sixième session de la Conférence de la FAO (Rome, novembre 1991), la Résolution 3/91, infléchissait fortement les positions précédentes : «Reconnaissant que la notion de patrimoine commun de l'humanité, telle qu'elle est appliquée dans l'Engagement international sur les ressources phytogénétiques, est subordonnée au principe de la souveraineté des Etats sur leurs ressources phytogénétiques», elle déclarait : «Les nations ont des droits souverains sur leurs ressources phytogénétiques» et réaffirmait «Les droits des agriculteurs (qui) deviendront réalité grâce à un fonds international pour les ressources génétiques qui appuiera les programmes de conservation et d'utilisation des ressources phytogénétiques».

Aux travers de ces différentes résolutions, on perçoit bien, en parfaite contradiction avec le principe de départ, le glissement progressif du concept de "patrimoine commun de l'humanité" vers celui "souveraineté nationale" à propos des ressources génétiques, en même temps que la difficulté à donner un contenu réel aux "droits des agriculteurs". Dans la mesure où l'Engagement international n'avait pas prévu de dispositif pour le suivi de sa mise en application chez les Etats signataires et qu'il était non contraignant, son contenu est le plus souvent resté à l'état de «recommandation», et ces incohérences internes avaient peu de conséquences. Celles-ci vont éclater au grand jour avec l'adoption de la CDB.

La Convention sur la Diversité Biologique (CDB)

En juin 1992 a été adoptée à Rio la Convention sur la Diversité Biologique (CDB), qui est entrée en vigueur le 29 décembre 1993 et compte à ce jour plus de 170 parties (dont la France et ses partenaires européens, mais avec l'absence notable des Etats-Unis). Initialement, les principaux objectifs affichés de la Conférence étaient «la conservation de la diversité biologique» et «l'utilisation durable de ses éléments». Cependant, sous la pression de groupes d'influence et

«d'experts»⁷ estimant à des niveaux extrêmement élevés la valeur de la diversité biologique sauvage des forêts tropicales (qualifiée «d'or vert»), le texte adopté introduit l'objectif de partage des avantages résultant de l'utilisation des ressources génétiques, et se démarque radicalement des principes à la base du document FAO de 1983.

Les conséquences en sont particulièrement importantes en matière de circulation des ressources génétiques. Ainsi, la CDB dans son article 15, combine sous le titre d'accès aux ressources génétiques des dispositions donnant un rôle privilégié à l'Etat dans la circulation des ressources génétiques, et des dispositions visant à la mise en œuvre du principe de partage des avantages. Cet article introduit ainsi une vision à la fois marchande et régulée par les Etats de l'échange des ressources génétiques.

Cette fois il s'agit d'une Convention internationale contraignante - dotée d'un organe de suivi, la Conférence des parties - dont le contenu s'impose à chacun des pays signataires. Ainsi, à partir de 1993, la circulation des ressources génétiques qui s'opérait jusque-là très libéralement au niveau international dans un cadre juridique pratiquement informel, entrait dans le champ de droits nationaux... qui pour beaucoup n'avaient pas encore clarifié les questions de propriété et d'utilisation ! Ce renversement brutal de situation n'a pas manqué de soulever de nombreuses et fondamentales questions, auxquelles les négociations internationales en cours sont loin d'avoir aujourd'hui répondu.

Débats actuels autour de la souveraineté des Etats sur leurs ressources phylogénétiques

Les botanistes et les généticiens de la période moderne ont inventorié, collecté, classé, sauvegardé, évalué cette diversité génétique, ont accumulé une somme considérable d'informations sur l'organisation et le potentiel d'un très grand nombre d'espèces exploitées par l'homme, les ont rendues opérationnelles et accessibles pour la sélection mondiale.

Objet et étendue de la souveraineté des Etats

Le principe de la souveraineté des Etats est au cœur de la CDB, puisqu'il confère aux Etats à la fois :

- un droit pour réglementer l'accès à ces ressources, déterminer leur utilisation, y compris le partage des avantages qui en résultent,
- une obligation de conservation pour une utilisation durable, y compris en facilitant l'accès à ces ressources.

Lien entre développement des caractères distinctifs et souveraineté

Dans la mesure où la CDB ne mentionne explicitement les droits de propriété intellectuelle qu'en relation avec la technologie, et non en relation avec le matériel génétique, plusieurs Etats

7. Confortés dans leurs positions par l'accord qui venait juste d'être passé par les laboratoires Merks avec INbio au Costa Rica, qualifié par certains de "coup de pub" funeste.

signataires ont jugé plus prudent d'accompagner leur ratification de la CDB d'un texte interprétatif mentionnant le respect des droits de propriété intellectuelle.

A l'opposé, les dispositions de la CDB couvrent sans ambiguïté les variétés traditionnelles issues des pratiques des agriculteurs et les espèces sauvages apparentées aux espèces cultivées (catégories 6 et 7i).

Entre ces deux situations, le statut des variétés du domaine public (donc sans protection) encore exploitées et des variétés obsolètes (catégories iv et v) n'est pas clairement établi. Depuis Rio, la variabilité génétique contenue dans les ressources génétiques traditionnelles - anciens cultivars locaux - n'est plus accessible pour la sélection qu'au travers de règles établies unilatéralement par les Etats, alors qu'au contraire, celle contenue dans les variétés commerciales les plus performantes issues de la sélection moderne et protégée par le système UPOV, l'est sans conditions !

Collections ex situ et souveraineté

En droit, les dispositions de toute convention internationale ne s'appliquent qu'à partir de son entrée en vigueur, en l'occurrence ici, le 29 décembre 1993. Dans ce contexte, le statut des collections de ressources génétiques constituées avant cette date n'est pas concerné et celles-ci demeurent la propriété de leur titulaire à cette date.

Partage des avantages résultant de l'utilisation des ressources génétiques pour l'agriculture et l'alimentation

Cette question est l'une des plus difficiles des négociations en cours, et pose trois problèmes majeurs : celui de l'évaluation des ressources et des avantages générés ; celui de l'identification des bénéficiaires du partage des avantages ; et celui de la place spécifique des agriculteurs dans le débat.